

### Daseinsvorsorge

Milstein, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Milstein, A. (2018). Daseinsvorsorge. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 361-373). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5599334>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Alexander Milstein

## **Daseinsvorsorge**

S. 361 bis 373

URN: urn:nbn:de:0156-5599334



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Daseinsvorsorge

## Gliederung

- 1 Grundlagen und Entwicklungslinien
- 2 Bedeutungsgehalt
- 3 Daseinsvorsorge durch Raumordnung
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

Der Begriff Daseinsvorsorge umfasst gemeinwohldienliche Leistungen im weiteren Sinn, die der Einzelne zu einer angemessenen Lebensführung benötigt und deren grundsätzlich marktförmige Darbietung daher regelmäßig staatlichem Einfluss unterliegt.

## 1 Grundlagen und Entwicklungslinien

---

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird durch das Raumordnungsgesetz (ROG) zu einer der zentralen Aufgaben der *Raumordnung* bestimmt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3 ROG). Auch wenn der Begriff der Daseinsvorsorge in Rechtsprechung und Literatur weitreichende Verbreitung gefunden hat, sind selbst Grundfragen des Konzeptes ungeklärt. Die Ursache liegt zum einen darin, dass der Begriff eng mit der Person seines Urhebers, Ernst Forsthoff, verbunden ist und es bislang kaum gelungen ist, sich von dessen Vorstellung zu emanzipieren (vgl. Kersten 2005: 567). Zum anderen zielten die Ansätze in Rechtsprechung und Literatur vorwiegend darauf ab, Daseinsvorsorge als Systembegriff des Allgemeinen Verwaltungsrechts zu konstruieren, weswegen begriffliche Unschärfen geduldet wurden. Eine Auslegung des Begriffs im *Raumordnungsrecht* muss hingegen den Bedeutungshalt des Begriffs konkretisieren und dabei den spezifischen Regelungskontext der Norm berücksichtigen.

### 1.1 Ursprung im Faschismus und Karriere im Verfassungsstaat

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde von dem deutschen Rechtswissenschaftler Ernst Forsthoff mit der Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ im Jahr 1938 in die wissenschaftliche Debatte eingeführt (Forsthoff 1938). Angelegt war er als Gegenentwurf zu den liberalen Klassikern der Weimarer Republik, die die Freiheitssphäre der Bürger betonten und den Staat vor allem in der Rolle der sogenannten Eingriffsverwaltung konstruierten (Meinel 2011: 142 f.). Diese Dogmatik war aufgrund der Machtergreifung der Nationalsozialisten gegenstandslos geworden. „Die Grundrechte gehören der Geschichte an“ lautet daher Forsthoffs Ausgangspunkt (Forsthoff 1938: 1, 43). „Der totale Staat“ (Forsthoff 1933) hatte die für den liberalen Staat existenzielle Trennung von Staat und Gesellschaft aufgehoben und damit die Rechtswissenschaft vor die Aufgabe der dogmatischen Neukonstruktion des öffentlichen Rechts gestellt. Forsthoff versucht diese Herausforderung durch das Institut der „Daseinsverantwortung“ des nationalsozialistischen Staates zu lösen, der die Bevölkerung u. a. mit den lebensnotwendigen Leistungen zu versorgen habe und der ein Recht auf Teilhabe der „Volksgenossen“ an diesen Leistungen korrespondierte (vgl. Meinel 2011: 154). Diese Dogmatik leitet er aus einem von Max Weber geprägten soziologischen Realbefund ab. Forsthoff beobachtete eine soziale Bedürftigkeit der Bevölkerung im frühen 20. Jahrhundert, die mangels eigener Ressourcen – er nennt dies das Auseinanderfallen von „effektivem und beherrschtem Raum“ – „sich die notwendigen oder über das Maß des Notwendigen hinaus erstrebten Lebensgüter nicht durch Nutzung einer eigenen Sache, sondern im Wege der Appropriation zugänglich machen“ müssen (Forsthoff 1938: 4 ff.). Die Tatsache, dass ein Stadtbewohner für seine Existenz auf eine hoch differenzierte Arbeitsteilung angewiesen ist, führt Forsthoff zu einer ersten Definition des Begriffs: „Diejenigen Veranstaltungen, welche zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses getroffen werden, bezeichne ich als Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1938: 6).

Mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland als Verfassungsstaat wurde das Institut der Daseinsverantwortung gegenstandslos (Meinel 2011: 217). Dennoch konnte sich der Begriff der Daseinsvorsorge in der Rechtswissenschaft etablieren. Dies ist schon vor dem Hintergrund der anfänglichen Nähe Forsthoffs zum Nationalsozialismus – hervorzuheben ist die affirmative Schrift „Der totale Staat“ (Forsthoff 1933) – nicht selbstverständlich. Doch er wurde 1952 rehabilitiert

und wie zahlreiche andere Juristen seiner Generation vermochte er sein Werk vom Faschismus auf den Rechtsstaat umzustellen (vgl. Kersten 2005: 555 ff.; Stolleis 2012). Im Fall der Daseinsvorsorge war dies jedoch nur unter Aufgabe der dogmatischen Grundkonstruktion möglich (Krajewski 2011: 20; Leisner 2011: 66). So verzichtet Forsthoff in der Erstauflage seines grundlegenden Lehrbuchs zum Verwaltungsrecht auf das Institut der Daseinsverantwortung und behandelt die Daseinsvorsorge ohne ihre staatstheoretische Herleitung (vgl. Forsthoff 1950, 1959). Doch es gelingt ihm nicht mehr, aus dem Begriff einen juristischen Mehrwert abzuleiten. Der Versuch, durch Ausdehnung der Ursprungsdefinition auf „alle Leistungen der Verwaltung an die Staatsgenossen“ (Forsthoff 1973: 370) bzw. alles, was „zur normalen Ausstattung des modernen Daseins gehört“ (Forsthoff 1971: 77), die Daseinsvorsorge zur Ordnungs-idee des Rechtsstaates zu erheben, kann die herrschende Lehre nicht überzeugen (vgl. Meinel 2011). Eine Anerkennung als Rechtsbegriff bleibt der Daseinsvorsorge versagt, sie wird von der herrschenden Lehre auf ihren soziologischen, heuristischen Kern reduziert (vgl. Badura 1966; Ossenbühl 1971; Börner 1971).

Trotz dieser Schwäche entwickelte sich der Begriff der Daseinsvorsorge zu einem der prägenden Begriffe des Verwaltungsrechts. Dazu hat zum einen die umfangreiche Rezeption seitens der höchstrichterlichen Rechtsprechung einschließlich des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) beigetragen, die schon früh den Begriff aufgenommen und das „Recht der Daseinsvorsorge [...] zu den Fundamenten unserer sozialen Ordnung“ gezählt hat (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22.1.1959, 1 BvR 154/55, BVerfGE 9, 124/133; vgl. zudem Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25.4.1957, II C 50.55, BVerwGE 5, 39/40; Bundesgerichtshof, Urteil vom 10.10.1958, 5 StR 404/58, BGHSt 12, 89/90), ohne damit jedoch zur Schärfung des Begriffs beigetragen zu haben. Daneben ist dem Neologismus Daseinsvorsorge, der Anleihen an Hegels „Vorsorge für das Dasein“ und der Verwaltungslehre von Steins nimmt (Huber 1974), eine enorme Assoziationskraft zuzuschreiben, die den bundesrepublikanischen Grundkonsens, dass es Arten von Leistungen geben muss, die von den üblichen Leistungsbeziehungen des Kapitalismus zu unterscheiden sind und daher dem Einfluss des Staates unterworfen werden müssen (vgl. Hesse 1962: 78), zum Ausdruck bringt (Welti 2005: 533; Kotzur 2013: 201).

## 1.2 Kommunale Daseinsvorsorge

Diese etatistische Auffassung spiegelte sich im tradierten Rechtsrahmen der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Bonner Republik wider. Dieser war durch eine starke Einflussnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen gekennzeichnet, die von der unmittelbaren Leistungserbringung im Wege staatlicher Monopole bis hin zur mittelbaren Steuerung des Wettbewerbs durch Subventionen und das Einräumen von Sonderrechten reichte. Das prägnanteste Beispiel dieses Wirtschaftsmodells ist die sogenannte kommunale Daseinsvorsorge (vgl. Hellermann 2000: 17 ff.). Die kommunale Daseinsvorsorge ist Ausprägung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes (GG). Danach haben diese das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Diese Allzuständigkeit der Gemeinde umfasst „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127/151). Daraus

## Daseinsvorsorge

folgt die herrschende Meinung ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Gemeinde (vgl. BVerfGE 107, 1/13; Pieroth 2016: Rn. 12). Demnach zählen klassische Leistungsbereiche wie die Versorgung mit Wasser und Energie einschließlich der Energieerzeugung, die Abfallwirtschaft, die Finanzdienstleistungen der Sparkassen wie auch der Betrieb sonstiger gemeindlicher Einrichtungen wie Freibäder oder Theater zur kommunalen Daseinsvorsorge. Dagegen ist es unerheblich, ob die konkrete Leistungserbringung in der Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts erfolgt (Mehde 2015: Rn. 92 ff.).

Die Selbstverwaltungsgarantie endet dort, wo der örtliche Wirkungskreis verlassen wird. Überörtliche Planungsentscheidungen, wie etwa eine eisenbahnrechtliche *Planfeststellung*, zählen nicht mehr zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 17.4.2000, 11 B 19/00, NVwZ 2001, 88/89). Eine weitere Einschränkung erhält die kommunale Daseinsvorsorge dadurch, dass die gemeindliche Selbstverwaltung durch Parlamentsgesetze eingeschränkt werden kann. Absolut geschützt und damit unantastbar ist nur ein äußerst eng zu verstehender Kernbereich. Außerhalb davon kann unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die kommunale Daseinsvorsorge auch auf den Staat übertragen werden. So ist es beispielsweise möglich – wie das Bundesverfassungsgericht in dem grundlegenden Rastede-Beschluss entschieden hat –, die Abfallbeseitigung von den Gemeinden auf die Kreise zu übertragen, wenn dies etwa durch Gründe der Wirtschaftlichkeit geboten ist (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127).

### 1.3 Europäisierung, Liberalisierung und Renaissance

Die mit dem staatszentrischen Wirtschaftsmodell einhergehenden Verletzungen des Wettbewerbsrechts der Europäischen Union (EU; *Europäische Union*) wurden von der Europäischen Kommission jedoch nur bis Mitte der 1980er Jahre geduldet (vgl. Europäische Kommission 1985; Szyszczak 2007: 2 f.). Denn grundsätzlich gilt, dass Unternehmen der Daseinsvorsorge – auch solche in öffentlicher Hand – ihre Marktmacht nicht zulasten der Verbraucher ausnutzen dürfen und der Staat keine Beihilfen vergeben darf, die den Wettbewerb verzerren (Art. 101 f., Art. 106 Abs. 1, Art. 107 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Die Rechtsdurchsetzung dieser Vorschriften führte zu einer weitgehenden Liberalisierung der Märkte, zog häufig die *Privatisierung* der Versorger nach sich und gestaltete den Rahmen der Daseinsvorsorge in Deutschland grundlegend um (vgl. Sauter 2008).

Dennoch erkennt auch das Unionsrecht an, dass eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung nicht allein durch den Markt gewährleistet werden kann, und sieht daher Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht für „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (Art. 106 Abs. 2 AEUV) vor. Durch diese Klausel kann der Staat seinen Einfluss auf bestimmte gemeinwohldienliche Leistungen aufrechterhalten. Das Rechtsinstitut der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist zwar dogmatisch streng von Konzepten wie der deutschen Daseinsvorsorge oder dem französischen *service public* zu unterscheiden, im Ergebnis weisen europäische und nationale Vorstellungen jedoch große Übereinstimmungen auf (vgl. Welti 2005: 568). Das nach juristischen und politischen Maßstäben richtige Maß der Staatsintervention ist Gegenstand einer intensiven Debatte, die in Deutschland zu einer Rückbesinnung auf die Bedeutung öffentlicher Versorgung geführt und den Begriff der Daseinsvorsorge in das Bewusstsein der Fachöffentlichkeit zurückgerufen hat (vgl. Krajewski 2011: 29 f.; Weiß 2013: 669). Neben der wieder zunehmenden Bedeutung

der kommunalen Daseinsvorsorge (Rekommunalisierung) zeichnet sich diese Renaissance durch die Entdeckung des Begriffs durch den Gesetzgeber und die damit verbundene Erhebung der Daseinsvorsorge zum Rechtsbegriff aus (vor allem § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 3 ROG; daneben § 1 Regionalisierungsgesetz (RegG); § 50 Wasserhaushaltsgesetz (WHG); vgl. Ronellenfitsch 2009: 29 ff.).

## 2 Bedeutungsgehalt

---

Es ist deutlich geworden, dass die Bestimmung des Bedeutungsgehalts der Daseinsvorsorge nicht schlicht an die Lehre Forsthoffs anknüpfen kann, da dieser sein eigenes Konzept mehrfach grundlegend umgestellt hat und zudem der von ihm zugrunde gelegte tatsächliche wie auch rechtliche Rahmen sich entscheidend gewandelt hat (vgl. Krajewski 2011: 24 ff.).

### 2.1 Die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen

Für den verwaltungsrechtlichen Begriff ist umstritten, ob der Umfang der Daseinsvorsorge auf „lebensnotwendige“ bzw. „wesentliche“ Leistungen zu beschränken ist (Schmidt 2003: 225; Franz 2005: 13) oder ob dieser sämtliche gemeinwohldienlichen Leistungen umfasst. Für das Raumordnungsrecht hat sich der Gesetzgeber für die zweite Auffassung entschieden. Denn § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 Hs. 1 ROG differenziert zwischen einer allgemeinen „Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ und einer auf die wesentlichen Leistungen beschränkten „Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen“. Der Inhalt dieser Grundversorgung ist im Wesentlichen durch das Verfassungsrecht vorgegeben. Denn das Grundgesetz konstruiert die Bundesrepublik als Sozialstaat, überwindet so den absolutistischen Wohlfahrtsstaat und ermöglicht die „Bedingungen der Freiheit des Einzelnen in der modernen Welt“ (Huber 1974: 160 f.). Diese „Freiheit durch den Staat“ (Isensee 2006: Rn. 14) zeichnet sich nicht nur durch Abwesenheit materieller Not aus, sondern gewährleistet dem Einzelnen effektive Teilhabe an der Gesellschaft (Kingreen 2002: 99). Das Raumordnungsrecht beschreibt diese Ausrichtung treffend mit dem Begriff der Chancengerechtigkeit und stimmt daher mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überein, demzufolge nicht nur die „physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit“ verfassungsrechtlich zu gewährleisten sind, sondern darüber hinaus die „Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u. a., BVerfGE 125, 175/223; anders noch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19.12.1951, 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97/104). Hierbei handelt es sich nicht um ein bloßes Staatsziel, sondern um ein subjektives Recht in Gestalt des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet wird und das dem Einzelnen einen unmittelbar verfassungsrechtlichen Leistungsanspruch zuspricht (Herdegen 2009: Rn. 121).

Die Rechtsprechung hat dieses Recht schrittweise konkretisiert und damit zugleich den Umfang der Grundversorgung der Daseinsvorsorge in der Raumordnung bestimmt. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise die enge Verknüpfung von Existenzminimum und Daseinsvorsorge in einer zentralen Entscheidung zum Energierecht betont: „Die Energieversorgung gehört zum Bereich der Daseinsvorsorge; sie ist eine Leistung, deren der Bürger zur Sicherung

## Daseinsvorsorge

einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20.3.1984, 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248/258; zuletzt bestätigt durch Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 u. a., BVerfGE 134, 242). Durch höchstgerichtliche Rechtsprechung wurden ferner die Sozialhilfe (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 1.12.1998, 5 C 29/97, BVerwGE 108, 56), die Krankenversicherung (Bundessozialgericht, Urteil vom 15.11.1973, 3 RK 50/72, BSGE 36, 238) sowie der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV; ► *Öffentlicher Personenverkehr*) zu den „lebenswichtige[n] Bedürfnissen“, die im Wege der Daseinsvorsorge zu erfüllen sind, gezählt (Bundesgerichtshof, Urteil vom 23.9.1969, VI ZR 19/68, BGHZ 52, 325/328); die Gewährleistung von Eisenbahn, Post und Telekommunikation ist zudem durch besondere Verfassungsvorschriften vorgesehen (vgl. Art. 87e Abs. 4, Art. 87f Abs. 1 GG). Da der Gehalt des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums „von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche“ (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u. a., BVerfGE 125, 175) bzw. von der Leistungsfähigkeit des Sozialstaates (Herdegen 2009: Rn. 121) abhängt, kann kein abschließender Katalog von verfassungsrechtlich gebotenen Leistungen der Grundversorgung erstellt werden (Papier 2003: 686). Er dürfte weitgehend mit den Leistungen deckungsgleich sein, die bislang von der Rechtsprechung als Daseinsvorsorge bezeichnet wurden. Dazu zählen u. a. der Rundfunk (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.1971, VII V 45.69, BVerwGE 39, 159), der soziale Wohnungsbau (Bundesgerichtshof, Urteil vom 29.1.1992, 5 StR 338/91, BGHSt 38, 199/201), die Abfallbeseitigung (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.11.1999, 3 C 34/98, BVerwGE 110, 61) sowie die Einrichtung eines Girokontos (Bundesgerichtshof, Urteil vom 11.3.2003, XI ZR 403/01, BGHZ 154, 146). Eher zweifelhaft erscheint hingegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die kommunale Einrichtung eines Weihnachtsmarktes (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.5.2009, 8 C 10/08, NVwZ 2009, 1305) zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden zu zählen.

Zu beachten ist, dass trotz der bindenden Vorgaben des Verfassungsrechts dem parlamentarischen Gesetzgeber bei der Bestimmung der Daseinsvorsorge ein Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Umfangs der Leistungen zukommt. Die Grundversorgung der Daseinsvorsorge erschöpft sich nicht in einem „Verfassungsvollzug“ (vgl. Storr 2001: 112; Steiner 2001: 2922), sondern das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums steht wie jedes Teilhaberecht „unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“ (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.7.1972, 1 BvL 32/70 u. a., BVerfGE 33, 303/333). Diese Wertungsfrage überantwortet das Grundgesetz allein der Legislative. Für das Raumordnungsrecht hat sich der Gesetzgeber entschieden, eine Grundversorgung nur „in angemessener Weise“ zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 Hs. 1 ROG). Dies erlaubt nicht nur eine Differenzierung nach Teilräumen (► *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*), sondern das Leistungsniveau muss sich an ökonomischen Zumutbarkeitskriterien orientieren (Runkel 2010a: Rn. 133).

Die aufgezeigte Kasuistik ermöglicht es, zentrale Merkmale der Daseinsvorsorge zu bestimmen. Zum einen wird deutlich, dass dem Begriff ein weites Leistungsverständnis zugrunde liegt, das nicht auf ► *Dienstleistungen* im engeren Sinne beschränkt ist, sondern auch körperliche Güter umfasst (vgl. § 611 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB); Art. 56 AEUV). Diese Vorstellung kommt im ROG durch das Begriffspaar *Dienstleistungen und Infrastrukturen* zum Ausdruck. Weniger eindeutig ist, ob auch hoheitliche Tätigkeiten im engeren Sinne wie Justiz oder Polizei, die keine zweiseitige Leistungsbeziehung zwischen Leistendem und Empfänger voraussetzen und stattdessen durch



Einseitigkeit sowie Subordination gekennzeichnet sind, der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind. Während Forsthoff diese Bereiche ausdrücklich von seinem Begriffsverständnis ausschloss (vgl. Forsthoff 1959: 37), ordnen jüngere Darstellungen diese Staatstätigkeiten der Daseinsvorsorge zu (vgl. Runkel 2010a: Rn. 134). Zwar ließe sich letztere Auffassung unter ein weites Begriffsverständnis subsumieren, jedoch spricht neben der Begriffsgeschichte auch die abweichende dogmatische Herleitung dagegen: Die staatliche Schutzpflicht für Leib und Leben, auch als „Grundrecht auf Sicherheit“ bezeichnet (Isensee 1983), ergibt sich aus dem Grundrecht auf körperliche Unverletzlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GG) und steht daher in engem Verhältnis zum staatlichen Gewaltmonopol.

## 2.2 Das Merkmal der Gemeinwohldienlichkeit

Die über die Grundversorgung hinausgehenden Leistungen der Daseinsvorsorge zeichnen sich durch ihre Gemeinwohldienlichkeit (▷ *Gemeinwohl*) aus (Knauff 2004: 48; Einig 2008: 17). Dieses Charakteristikum spiegelt sich auch in der Rechtsprechung wider, die Leistungen der Daseinsvorsorge den „Gemeininteressen von hoher Bedeutung“ zuordnet (Bundesverwaltungsgericht vom 11.11.1999, 3 C 34/98, BVerwGE 110, 61/62) bzw. ein „besonderes öffentliches Interesse“ zuerkennt (BVerwG, Urteil vom 29.6.1999, 1 D 104/97, BVerwGE 113, 361/363). Leistungen der Daseinsvorsorge dürfen somit nicht nur einem Partikularinteresse dienen, sondern sie müssen „die Sache des staatlichen Gemeinwesens verkörpern“ (Isensee 2006: Rn. 5). Diese Materien sind nicht bereits im Grundgesetz festgeschrieben, sondern müssen durch parlamentarische Auseinandersetzung ermittelt werden (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23.1.1990, 1 BvL 44/86 u. a., BVerfGE 81, 156/189) und ihren Niederschlag in einem Gesetz finden. Der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG enthält mit dem Erhalt zentraler Versorgungsbereiche, dem Schutz Kritischer Infrastrukturen und der Erreichbarkeit der Teilräume dahingehende Konkretisierungen. Im Übrigen ist es Aufgabe des Planungsträgers, in Ausübung seines Planungsermessens den Begriff auszufüllen. Als Anhaltspunkt kann dabei auf die Vorstellung des „fiktiven Normalbürgers“ (Knauff 2004: 49; vgl. Franzen/Thüsing/Waldhoff 2012: 33 ff.) des einschlägigen Teilraumes abgestellt werden.

## 2.3 Die neue Rolle des Staates

Nach Forsthoffs Vorstellung war der Begriff der Daseinsvorsorge mit staatlicher Vorsorge gleichzusetzen, er „sollte dazu dienen, in den leistenden Funktionen des modernen Staates [...] ein öffentlich-rechtliches Element“ nachzuweisen (Forsthoff 1959: 9). Nicht ausschlaggebend war hingegen, ob die Leistungserbringung in Form des öffentlichen oder des privaten Rechts erfolgte. Diese Beschränkung des Begriffs der Daseinsvorsorge auf den Staat ist von Rechtsprechung und Literatur bis in die heutige Zeit weitgehend übernommen worden (vgl. Burgi 2002: 258; Franz 2005: 12; Rübner 2006: Rn. 3). Diese Auffassung hätte zur Folge, dass der Begriff einen wesentlichen Teil seines Anwendungsbereiches verlieren würde. Denn nach den umfangreichen Privatisierungen der 1990er Jahre werden zahlreiche Leistungen, die traditionell als Daseinsvorsorge bezeichnet worden sind, nicht mehr durch die öffentliche Hand erbracht (Püttner 2002: 38). Ein Festhalten an diesem „Staatsparadigma“ stünde auch in Widerspruch zum geltenden Recht. Besonders deutlich wird dies an § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG), der ganz ausdrücklich „echte“ Private, die umweltbezogene Daseinsvorsorge betreiben, erfasst (vgl. Reidt/Schiller 2010: Rn. 19 ff.). Ebenso überwindet das Raumordnungsrecht (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3 ROG) die Begrenzung des Daseinsvorsorgebegriffs auf staatliche Leistungen. Im Vordergrund steht allein die Versorgung der Bevölkerung im Plangebiet mit diesen Leistungen. Die Abkehr von Forsthoff

spiegelt sich nicht zuletzt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wider. In der Entscheidung zu Garzweiler II hat das Gericht anerkannt, dass auch Private Leistungen der Daseinsvorsorge ausführen können, und hat damit den tatsächlichen Wandel rechtlich nachvollzogen (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 u. a., BVerfGE 134, 242). Somit kann festgehalten werden, dass der Daseinsvorsorgebegriff im Sinne des § 2 ROG – ebenso wie der unionsrechtliche Begriff der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse – bezüglich der Person des Leistenden neutral ist. Der Staat ist daher nicht auf die Rolle als Leistungserbringer beschränkt, sondern er kann die Versorgung der Bevölkerung auch dem Markt überlassen. Aufgrund verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Bindungen ist er jedoch gehalten, durch Staatsintervention drohende Leistungsdefizite zu verhindern, beispielsweise mit den Instrumenten der Planung (sogenannter Gewährleistungsstaat; vgl. Einig 2008; Krajewski 2011: 552 ff.).

### 3 Daseinsvorsorge durch Raumordnung

---

Dem abstrakten Auftrag, die Daseinsvorsorge zu sichern (vgl. § 1 Abs. 2 ROG), ist das Raumordnungsrecht insbesondere mit dem Instrument des Zentrale-Orte-Konzeptes (▷ *Zentraler Ort*) nachgekommen (Kluth 2012: 163). Als grundlegender Mechanismus zur Gewährleistung der gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung und zu angemessenen Preisen ist es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG verankert (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2011). Dieser Grundsatz korrespondiert mit § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG, der die Siedlungsentwicklung ebenfalls an Zentralen Orten ausrichtet. Die besondere Bedeutung des Konzepts wird von § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. b) ROG hervorgehoben, der die Festlegung von Zentralen Orten als Regelinhalt für Raumordnungspläne vorsieht. Durch die Festlegung von Anzahl und Ausstattungsmerkmalen der Zentralen Orte als Ziel der Raumordnung (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) in den Raumordnungsplänen wird die spezifische Steuerungswirkung ausgelöst (Ruttloff 2012: 59).

Die Festlegung allein bewirkt jedoch noch nicht die Realisierung der Ziele, da die Raumordnung gemäß § 1 Abs. 1 ROG auf die Koordinierung von Nutzungsinteressen beschränkt ist (Jarass/Schnittker/Milstein 2011: 215) und daher die Umsetzung von Festlegungen der Raumordnung auf Dritte angewiesen ist. Diese können durch das Raumordnungsrecht jedoch nur in geringem Umfang zur Verwirklichung der Ausstattungsmerkmale der Zentralen Orte verpflichtet werden. Eine Relativierung erfährt die Raumordnung dadurch, dass Private nur in Ausnahmefällen an die Ziele der Raumordnung gebunden sind (vgl. § 4 Abs. 2 und 3 ROG; Kment 2003). Darüber hinaus verpflichten die Ziele der Landesplanung (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*), abgesehen von der ▷ *Bauleitplanung* (vgl. § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB)), die Adressaten nicht zur Verwirklichung der Festlegungen, sondern sowohl die Fachplanungsträger (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) – beispielsweise der Fernstraßen-, Schul- oder Krankenhausplanung – als auch private Akteure entscheiden selbstständig über ihr Tätigwerden (vgl. § 4 Abs. 1 ROG; Goppel/Runkel 2010: Rn. 22 ff.; Kümpfer 2014: 825 ff.). Für Bundesplanungen gilt zudem die Einschränkung des § 5 ROG. Auch wenn somit die Raumordnung einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere für ▷ *Ländliche Räume* liefern soll, so sind die Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung vor allem auf die „Standortplanung“ (vgl. Rojahn 2011: 211) beschränkt. In Teilbereichen

wie dem ▸ *Einzelhandel* kann daher die Raumordnung entscheidende Steuerungsimpulse zur Gewährleistung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge setzen (vgl. Koch 2012: 241 ff.), während ambitionierte Zentrale-Orte-Konzepte nur schwerlich realisiert werden können (▸ *Schrumpfung*) (Edenharter 2014: 289 f.). Eine Entwicklung strukturschwacher Räume ist vielmehr auf den Einsatz finanzieller Mittel angewiesen (Gatawis 2002: 268 ff.). Insoweit werden öffentliche Finanzmittel zwar gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG i. V. m. § 4 ROG von den Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung erfasst, die regionale Wirtschaftsförderung im Sinne des Art. 91 a Abs. 1 GG wird sogar über eine spezielle Raumordnungsklausel (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG)) an die Übereinstimmung mit der Raumordnung gebunden. Die praktisch äußerst bedeutsame Kohäsionspolitik der Union (▸ *Europäische Regionalpolitik*) (vgl. Art. 174 ff. AEUV) hingegen ist von der Steuerungswirkung nicht erfasst (Hendler 2010: Rn. 106; Runkel 2010b: Rn. 272), da das Unionsrecht als höherrangiges Recht keinen Raum für eine mitgliedstaatliche Beeinflussung der Mittelvergabe lässt (vgl. Nettesheim 2014: 33). Die Raumordnung muss vielmehr ihrerseits die europäischen Impulse umsetzen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG).

Der Lenkungsimpuls der Raumordnung beschränkt sich zudem im Wesentlichen auf den Akt der Errichtung, während die Instandhaltung der Infrastrukturen (▸ *Infrastruktur*) wiederum eine Frage des Fachrechts, beispielsweise der Straßenbaulast (vgl. § 5 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)), darstellt (Wissmann 2014: 405 ff.). In diesen Punkten wird der Unterschied zum Regulierungsrecht deutlich, mittels dessen der Staat Anbieter zur Erbringung sogenannter Universaldienstleistungen verpflichten kann (vgl. z. B. § 78 Abs. 4 Telekommunikationsgesetz (TKG); abweichend Einig 2011: 185). Dabei handelt es sich um ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist (vgl. § 78 Abs. 1 TKG; Krajewski 2011: 111 f.).

## 4 Fazit und Ausblick

Mit der Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge wurde der Raumordnung eine wesentliche Zukunftsaufgabe übertragen. Im Grundsatz verfügt sie auch mit dem Zentrale-Orte-Konzept über ein geeignetes Instrument. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Instrumente des Raumordnungsrechts nach der geltenden Rechtslage vor allem auf den Ausgleich von Raumnutzungskonflikten ausgerichtet sind und keine aktive ▸ *Raumentwicklung* forcieren können. Alles andere würde auch ihren verfassungsrechtlich vorgegebenen überfachlichen Charakter (vgl. Bundesverfassungsgericht, Gutachten vom 16.6.1954, 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407/425) überdehnen (▸ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*). Zudem zeigt insbesondere die Erfahrung Frankreichs mit einer deutlich aktiveren Rolle der Raumentwicklungspolitik, dem *aménagement du territoire* (▸ *Stadt- und Raumentwicklung Frankreich*), dass der Einfluss staatlicher Planung auf die Entwicklung des Raumes begrenzt ist (vgl. Geppert 2014). Zur Bewältigung des Auftrags ist die Raumordnung daher auf die Flankierung durch informelle Instrumente (▸ *Informelle Planung*) zur ▸ *Beteiligung Privater* angewiesen. Die

hierzu einsetzende wissenschaftliche Debatte fordert zu Recht neue Denkansätze sowie Instrumente (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2011; Danielzyk 2014) und legt eine Rückkehr zu Elementen „persuasiver Landesplanung“ nahe (Schmidt-Aßmann 1993: 84).

## Literatur

---

- Badura, P. (1966): Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 624-633.
- Beirat für Raumentwicklung (Hrsg.) (2011): Region 2020: zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen. Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge. Berlin.
- Börner, B. (1971): Irrwisch Daseinsvorsorge. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1971, 406-408.
- Burgi, M. (2002): Verwalten durch öffentliche Unternehmen im europäischen Institutionenwettbewerb. In: Verwaltungsarchiv 93 (2), 255-277.
- Danielzyk, R. (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. In: Nachrichten der ARL 44 (2), 16-19.
- Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 40 (1/2), 17-40.
- Einig, K. (2011): Regulierung durch Regionalplanung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 64 (5), 185-195.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. KOM(85) 310 endg.
- Forsthoff, E. (1933): Der totale Staat. Hamburg.
- Forsthoff, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart/Berlin.
- Forsthoff, E. (1950): Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band 1: Allgemeiner Teil. 1. Auflage. München.
- Forsthoff, E. (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart.
- Forsthoff, E. (1971): Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Forsthoff, E. (1973): Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band 1: Allgemeiner Teil. München.
- Franz, T. (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen Betätigung. Tübingen.
- Franzen, M.; Thüsing, G.; Waldhoff, C. (2012): Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge. Vorschläge zur gesetzlichen Regelung von Streik und Aussperrung in Unternehmen der Daseinsvorsorge. Tübingen.

- Gatawis, S. (2002): Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 22 (7), 263-270.
- Geppert, A. (2014): France, drifting away from the „regional economic“ approach. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotevogel, H. H. (eds.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. London / New York, 109-126.
- Goppel, K.; Runkel, P. (2010): Kommentierung des § 4 ROG. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
- Hellermann, J. (2000): Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik. Tübingen.
- Hendler, R. (2010): Kommentierung des § 3 ROG. In: Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J. (Hrsg.): Raumordnung in Bund und Ländern. Loseblatt. Stuttgart.
- Herdegen, M. (2009): Kommentierung des Art. 1 GG. In: Maunz, T.; Dürig, G. (Hrsg.): Grundgesetz. Loseblatt. München.
- Hesse, K. (1962): Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes. In: Hesse, K.; Reiche, S.; Scheuer, U. (Hrsg.): Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend. Tübingen, 71-95.
- Huber, E. R. (1974): Vorsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz v. Steins. In: Schnur, R. (Hrsg.): Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München, 139-163.
- Isensee, J. (1983): Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Berlin.
- Isensee, J. (2006): Staatsaufgaben. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV: Aufgaben des Staates. Heidelberg, § 73.
- Jarass, H.; Schnittker, D.; Milstein, A. (2011): Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: Juristische Schulung (3), 215-221.
- Kersten, J. (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: Der Staat 44, 543-569.
- Kingreen, T. (2002): Die sozialen Sicherungssysteme als Elemente der Daseinsvorsorge in Europa. In: Hrbek, R.; Nettesheim, M. (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedsstaatliche Daseinsvorsorge. Baden-Baden, 96-117.
- Kluth, W. (2012): Standort und rechtlicher Stellenwert des zentralörtlichen Gliederungsprinzips im Recht der Raumordnung. In: Erbguth, W.; Kluth, W. (Hrsg.): Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe. Berlin, 157-178. = Schriften zum öffentlichen Recht 1201.
- Kment, M. (2003): Die Problematik des § 4 Abs. 3 ROG. Zielbindung Privater und Gesetzgebungskompetenz. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1018-1023.
- Knauff, M. (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV. Berlin.

## Daseinsvorsorge

- Koch, H.-J. (2012): Erhaltung und Entwicklung „Zentraler Versorgungsbereiche“ in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. In: *Die Verwaltung* 45 (2), 233-249.
- Kotzur, M. (2013): Daseinsvorsorge als Unionsaufgabe. Überlegungen zur sozialen Integration in Europa. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 61, 195-211.
- Krajewski, M. (2011): *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Heidelberg.
- Kümper, B. (2014): Zum Verhältnis von Bundes-, Orts- und Landesplanungen und zur Bedeutung des § 16 Abs. 3 Satz 3 FStrG. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 129 (13), 823-831.
- Leisner, W. G. (2011): Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen. In: *Wirtschaft und Verwaltung* (2), 53-78.
- Mehde, V. (2015): Kommentierung des Art. 28 GG. In: Maunz, T.; Dürig, G. (Hrsg.): *Grundgesetz. Loseblatt*. München.
- Meinel, F. (2011): *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit*. Berlin.
- Nettesheim, M. (2014): EU-Fondsverwaltung im Verwaltungsverbund. Möglichkeiten und Grenzen mitgliedstaatlicher Verwaltungsautonomie. In: *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 12 (1), 24-33.
- Ossenbühl, F. (1971): Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 513-524.
- Papier, H.-J. (2003): Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 118 (11), 686-697.
- Pieroth, B. (2016): Kommentierung des Art. 28 GG. In: Jarass, H.; Pieroth, B.: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 14. Auflage. München.
- Püttner, G. (2002): Das grundlegende Konzept der Daseinsvorsorge. Kommunale Daseinsvorsorge – Begriff, Geschichte, Inhalte. In: Hrbek, R.; Nettesheim, M. (Hrsg.): *Europäische Union und mitgliedsstaatliche Daseinsvorsorge*. Baden-Baden, 32-38.
- Reidt, O.; Schiller, G. (2010): Kommentierung des § 2 UIG. In: Landmann, R.; Rohmer, G. (Hrsg.): *Umweltrecht. Loseblatt*. München.
- Rojahn, O. (2011): Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben. Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 654-662.
- Ronellenfisch, M. (2009): Daseinsvorsorge und service d'intérêt général im Interventionsstaat. In: Magiera, S.; Sommermann, K.-P. (Hrsg.): *Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistung. Symposium zu Ehren von Willi Blümel zum 80. Geburtstag*. Berlin, 27-63.
- Rüfner, W. (2006): Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV: Aufgaben des Staates. Heidelberg, § 96.
- Runkel, P. (2010a): Kommentierung des § 2 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.): *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt*. Berlin.

- Runkel, P. (2010b): Kommentierung des § 3 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt. Berlin.
- Ruttloff, M. (2012): Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsprojekten. Ein Beitrag zur Anwendbarkeit des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen auf den verwaltungsrechtlichen Vertrag. Berlin.
- Sauter, W. (2008): Services of general economic interest and universal services in EU law. In: European Law Review 33, 167-193.
- Schmidt, R. (2003): Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge. In: Der Staat 44, 225-247.
- Schmidt-Aßmann, E. (1993): Bundeskompetenzen zur Raumordnung unter veränderten Rahmenbedingungen. Planungsauftrag und Kompetenzverständnis im Wandel. In: Driehaus, H.-J.; Birk, H.-J. (Hrsg.): Baurecht – Aktuell. Festschrift für Felix Weyreuther. Köln/Berlin, 73-87.
- Steiner, U. (2001): Der Richter als Ersatzgesetzgeber. Richterliche Normenkontrolle – Erfahrungen und Erkenntnisse. In: Neue Juristische Wochenschrift 40, 2919-2924.
- Stolleis, M. (2012): Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Vierter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945–1990. München.
- Storr, S. (2001): Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts. Tübingen.
- Szysczak, E. (2007): The regulation of the state in competitive markets in the EU. Oxford.
- Weiß, W. (2013): Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen: Europarechtliche Perspektiven. In: Europarecht (EuR) 48 (6), 669-687.
- Welti, F. (2005): Die kommunale Daseinsvorsorge und der Vertrag über eine Verfassung für Europa. In: Archiv des öffentlichen Rechts 130 (4), 529-569.
- Wissmann, H. (2014): Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 73, 369-421.

## Weiterführende Literatur

---

- Schütte, C. (2006): Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage. Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs. Berlin.

Bearbeitungsstand: 01/2018